

Das Recht auf ein Girokonto - (Fehl-)Entwicklungen und Perspektiven

Rein, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rein, A. (2015). Das Recht auf ein Girokonto - (Fehl-)Entwicklungen und Perspektiven. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 35(136), 83-95. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56760-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Andreas Rein

Das Recht auf ein Girokonto – (Fehl-)Entwicklungen und Perspektiven

I. Einleitung

Der bargeldlose Zahlungsverkehr besitzt in der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung: So sind im Jahre 2013 6,272 Milliarden Überweisungen getätigt worden (Deutsche Bundesbank, entnommen der Statistika 2015). Wer aber kein Konto besitzt, kann daran nicht teilnehmen. Dies führt zu Schwierigkeiten z.B. bei der Lohnauszahlung. Außerdem treffen Personen ohne Kontoverbindung nicht unerhebliche Mehrkosten bei der Entrichtung des Mietzinses, der Strom-, Gas- und Wasserkosten wegen der erforderlichen Bareinzahlung auf Konten. Auch die Barauszahlung von Sozialleistungen bedingt häufig zusätzliche Kosten. So ist zwar nach § 47 Abs. 1 SGB I vorgesehen, dass Sozialleistungen auf Wunsch des Empfängers¹ ohne zusätzliche Kosten an den Wohnsitz übermittelt werden, dies gilt jedoch nur dann, wenn die entsprechenden Sozialgesetze nichts Abweichendes regeln. In wichtigen Sozialgesetzen ist aber genau dies der Fall. So gilt für das Arbeitslosengeld II nach § 42 Satz 2 SGB II, dass bei der Übermittlung von Leistungen an den Wohnsitz des Leistungsberechtigten die zusätzlichen Kosten von der Sozialleistung abzuziehen sind. Wie sich aus den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit zu § 42 SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2014, Randzahl 42.2) ergibt, sind bei einem kontolosen Antragsteller die Leistungen per gebührenpflichtiger Zahlungsanweisung zur Verrechnung per Postscheck anzuweisen. Die Kosten, die dafür entstehen, werden nur dann vom Träger übernommen, wenn durch den Antragsteller nachgewiesen werden kann, dass ihm die Errichtung eines Kontos ohne eigenes Verschulden nicht möglich

¹ Nachfolgend werden juristische Termini verwendet, die insofern als geschlechtsneutral zu verstehen sind. Sie sind häufig auch in gesetzlichen Vorschriften entsprechend enthalten. Ich verbinde damit keine Ausblendung von Geschlechterverhältnissen.

ist. Um dies nachzuweisen, muss der Antragsteller nach verweigerter Kontoeinrichtung die zuständige Kundenbeschwerdestelle anrufen und erst, wenn ihm nach Durchführung dieses Verfahrens eine Kontoeröffnung erneut ohne eigenes Verschulden verwehrt wird, werden die Leistungen kostenfrei übermittelt. Auch Arbeitslosengeld I wird nicht ohne zusätzliche Kosten für den Berechtigten an den Wohnsitz übermittelt: Die einschlägige Vorschrift § 337 Abs. 1 Satz 2 SGB III entspricht wörtlich § 42 Satz 2 SGB II. Für Wohngeld kann die Übermittlung an den Wohnort des Leistungsbeziehers ebenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden sein (s. § 26 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 WohnGG „sollen ... abgezogen werden“).

Kontolosigkeit ist kein vereinzeltes Phänomen, auch wenn keine einheitliche Statistik über diesen Sachverhalt geführt wird: So sind im Rechtskreis des SGB II im Januar 2006 in insgesamt 141.630 Fällen Zahlungen an Personen ohne Girokonto erfolgt, das entspricht 2,89 Prozent der Zahlungen insgesamt (vgl. Bericht der Bundesregierung 2006: 11). Im Jahr 2010 ist diese Fallzahl auf durchschnittlich monatlich 116.672 auf 1.400.070 Fälle im Jahr 2010 zurückgegangen (vgl. Bericht der Bundesregierung 2011: 11). Letztlich sicher lässt sich daraus die Zahl der Menschen ohne Girokonten nicht entnehmen, da vielfach Zahlungen an Vertreter der Bedarfsgemeinschaft (§ 38 Abs. 1 SGB II) vorgenommen wurden, mithin mehrere kontolose Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammengefasst sein können. Überweisungen auf Sparkonten oder fremde Konten sind in diesen Zahlen ebenfalls nicht enthalten. Außerdem fehlen natürlich Personen, die Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Auch der Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2011 zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für Jedermann geht daher davon aus, dass die Kontolosigkeit nach wie vor „eine relevante Fallgruppe betrifft“ (Bericht der Bundesregierung 2011, S. 13). Andere Schätzungen vermuten denn auch deutlich höhere Zahlen: Nach Schätzungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2010 ist von 670.000 Menschen ohne Zugang zu einem Girokonto auszugehen (Bericht der Bundesregierung 2011: 10, mit der Tendenz, diese Zahlen sehr zurückhaltend zu werten).

In diesem Zusammenhang sind auch im europaweiten Vergleich die Bedingungen in Deutschland nicht gerade als glücklich zu bezeichnen. So antworteten auf die Frage nach den Gründen, warum ein Girokonto nicht eröffnet wurde, in Deutschland 3 Prozent der Befragten, dass sie versucht hätten, ein Konto zu eröffnen, es ihnen aber wegen ihrer bisherigen Schuldenhistorie verweigert worden sei (s. Europäische Kommission 2012: 26). Damit liegt Deutschland hinter Belgien und Großbritannien bei dieser Frage immerhin auf dem unrühmlichen dritten Platz von 27 EU-Mitgliedstaaten. Zuzugeben ist in diesem Zusammenhang

allerdings, dass bei weiteren Fragen zur Zurückweisung einer Kontoeröffnung Deutschland europaweit gute Werte erreicht.

II. Gegenwärtige Rechtslage

1. Gesetzliche Regelungen

Man muss zunächst konstatieren: Eine bundesweite gesetzliche Grundlage für einen allgemeinen Anspruch auf ein Girokonto gibt es nicht. In den Sparkassengesetzen einiger Länder findet sich die Verpflichtung zur Führung von Girokonten². Für andere Kreditinstitute fehlt hingegen bisher eine gesetzliche Regelung.

2. ZKA-Empfehlung

Diese Rechtslage war und ist unbefriedigend. Im Dezember 1994 führte sie zu der Aktion „Recht auf ein Girokonto“ der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (vgl. dazu Segna 2006: 274, 276). Ein im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft erstelltes Rechtsgutachten des Instituts für Finanzdienstleistungen e. V. (iff) war nämlich zu dem Schluss gekommen, dass es gegen das Sozialstaatsprinzip verstoße, wirtschaftlich schwache Verbraucher vom bargeldlosen Zahlungsverkehr auszuschließen (Segna 2006: 274, 276). Die Arbeitsgemeinschaft forderte daher gemeinsam mit anderen Verbänden eine gesetzliche Verankerung des Rechts auf ein Girokonto. Auch die Bundestagsfraktionen PDS (Bundestagsdrucksache 13/137, vom 22. 12.94), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 13/351, vom 30. 1. 1995) und SPD (Bundestagsdrucksache 13/856, vom 20. 3. 1995) verlangten ein gesetzlich verankertes Recht auf ein Girokonto. Wenn diese Anträge auch am 13. 5. 1995 mit den Stimmen der Koalition abgelehnt wurden (Segna 2006: 274, 276 Fußn. 29), blieben sie dennoch nicht folgenlos. Unter dem Eindruck dieser Entwicklungen hat im Juni 1995 der Zentrale Kreditausschuss

2 Entsprechende Regelungen sind in § 2 Abs. 4 Rheinland-Pfälzisches Sparkassengesetz, § 2 Abs. 4 Hessisches Sparkassengesetz, § 5 Abs. 2 Bayerische Sparkassenordnung enthalten, die die grundsätzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines Guthabenkontos enthalten, nicht aber detailliertere Regelungen. Eine Verpflichtung zur Führung eines Guthabenkontos mit der detaillierten Aufzählung der Gründe für eine Ablehnung der Kontoeröffnung enthalten § 5 Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen, § 5 Sächsische Sparkassenverordnung; § 5 Sparkassenverordnung Brandenburg; § 5 Sparkassenverordnung Sachsen-Anhalt; § 5 Sparkassenverordnung Mecklenburg-Vorpommern; § 12 Abs. 2 Thüringer Sparkassenverordnung.

(ZKA, heute: Die Deutsche Kreditwirtschaft, DK) eine Empfehlung für ein „Girokonto für Jedermann“ (DK 2015) herausgegeben. Danach halten alle Kreditinstitute für jeden Bürger in ihrem Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit. Bei Einrichtung eines entsprechenden Kontos erhält der Kunde die Möglichkeit, Gutschriften entgegenzunehmen, Bareinzahlungen und -auszahlungen vorzunehmen und am Überweisungsverkehr teilzunehmen. Überziehungen muss das Kreditinstitut nicht zulassen. Auf die Höhe der Einkünfte kommt es nicht an (z.B. auch bei Alg I, Alg II, Sozialhilfe). Eintragungen bei der Schufa allein sind kein Grund, die Kontoführung zu verweigern. Insofern nimmt die ZKA-Empfehlung indirekt Bezug auf die Verbindung von Schulden mit der Verweigerung des Zugangs zu einem Girokonto.

Allerdings gibt es Gründe, die das Kreditinstitut berechtigen, die Errichtung eines entsprechenden Kontos abzulehnen. Dies ist bei einer Unzumutbarkeit der Kontoführung der Fall, die nach der Empfehlung etwa dann anzunehmen ist,

- wenn der Kunde die Leistungen des Kreditinstituts missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen (z.B. Betrug, Geldwäsche o. ä.);
- der Kunde Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind;
- der Kunde Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet;
- die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gegeben ist, weil z.B. das Konto durch Handlungen vollstreckender Gläubiger blockiert ist oder ein Jahr lang umsatzlos geführt wird;
- nicht sichergestellt ist, dass das Institut die für die Kontoführung und -nutzung vereinbarten üblichen Entgelte erhält;
- der Kunde auch im Übrigen die Vereinbarungen nicht einhält.

Die Aufzählung der Empfehlung ist ausdrücklich nicht abschließend.

Lehnt ein Kreditinstitut die Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis ab oder wird ein entsprechendes Konto gekündigt, kann der Kunde veranlassen, dass diese Entscheidung durch einen unabhängigen Ombudsmann überprüft wird. Das Verfahren ist für den Kunden kostenlos. Private Banken, Volks- und Raiffeisenbanken, Sparkassen und öffentliche Banken unterhalten jeweils unterschiedliche Kundenbeschwerdestellen.

Aus der ZKA-Empfehlung kann ein Rechtsanspruch auf Errichtung eines Girokontos nach einer Entscheidung des OLG Bremen (BKR 2006: 294) nicht hergeleitet werden. Denn das Jedermann-Konto beruht allein auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Kreditinstitute. Das OLG Bremen weist insoweit auch darauf hin, dass die Verlautbarung erkennbar nicht darauf abgezielt habe, stellvertretend für die im ZKA zusammengeschlossenen Verbände oder gar für die einzelnen Banken und Sparkassen gegenüber einem potenziellen Vertragspartner

(dem an einem solchen Girokonto interessierten Kundenkreis) rechtsgeschäftlich verbindliche Erklärungen abzugeben. Dies entspricht auch der ganz überwiegenden Ansicht der Rechtslehre (s. z.B. Mayen 2011: § 47 Rdnr. 5; Hopt 2014, (7) Bankgeschäfte Rdnr. A/6; Geschwandtner/Bornemann 2007: 1254). Anders als z.B. von Grundmann 2009, Rdnr. I 222) behauptet, ist daher die Frage, ob ein gesetzlicher Anspruch auf ein Girokonto bestehen sollte, nicht durch die ZKA-Empfehlung „durch Kompromiss gelöst“. Vielmehr beklagen Schuldnerberatungsstellen nach wie vor, dass es insoweit Probleme mit Kreditinstituten gebe, ja sogar, dass es Kreditinstitute gebe, die die Empfehlung gar nicht kennen oder als irrelevant betrachten (Springeneer 2006: 315, unter Berufung auf eine Stichprobe der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)). Der Grund, warum Kreditinstitute eine Kontoeröffnung verweigern, ist schnell gefunden: Sie verdienen hauptsächlich an der Inanspruchnahme der Dispokredite. Guthabenkonten bringen daher nichts ein. Außerdem verursachen überschuldete Kunden auch höhere Kosten als andere Kunden: Kontopfändungen bzw. das Führen eines Pfändungsschutzkontos gemäß § 850k ZPO sind arbeitsintensiv, außerdem drohen Lastschriftrückgaben.

3. Pfändungsschutzkonto

Nach § 850k ZPO hat der Kontoinhaber eines Girokontos einen Anspruch auf Umwandlung in ein so genanntes Pfändungsschutzkonto (bekannt unter dem Namen „P-Konto“), so dass ein bestimmter Betrag (noch bis zum 30.6.2015 1045,04 Euro) der Pfändung durch Gläubiger entzogen ist. Allerdings hat die Einführung des Pfändungsschutzkontos die Problematik des Girokontos für Jedermann nicht lösen können (s. dazu ausführlich Verbraucherzentrale Bundesverband 2011, Zusammenfassung S. 5 und S. 20ff.; vgl. auch iff-Überschuldungsreport 2014: 61, mit dem Hinweis auf eine starke Rückläufigkeit der Kontolosigkeit). Letztlich konnte § 850k ZPO nur die Anzahl der Kontokündigungen, die mit ausgesprochenen Kontopfändungen begründet werden, reduzieren, nicht jedoch die Problematik der Kontolosigkeit von Personen lösen: Wer bereits kontolos ist, profitiert von der Neuregelung nicht. Da nur ein Umwandlungsanspruch besteht, wird die unmittelbare Einrichtung eines P-Kontos nicht gewährt.

III. Weitere Entwicklungen

Im den letzten Jahren gab es einige Bestrebungen hin zu einem umfassenden Recht auf ein Girokonto, die nachfolgend dargestellt werden sollen.

1. *Gesetzentwurf des Bundesrates vom 7.6.2013 zu einem Gesetz zur Einführung eines Anspruchs auf Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis*

Am 7.6.2013 hat der Bundesrat beschlossen, einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Anspruchs auf Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis (abgekürzt GiroGuBaG) beim Deutschen Bundestag einzubringen. Danach sollte § 675f BGB um drei Absätze erweitert werden (Bundesratsdrucksache 320/13 (Beschluss), vom 7.6.2013). Dieser Beschluss beruhte auf einem Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25.4.2013 (Bundesratsdrucksache 320/13, v. 25.4.2013). Kern des endgültigen Entwurfs war die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung, d.h. einem subjektiven Recht auf Einrichtung eines auf Guthabenbasis geführten Girokontos für alle sich rechtmäßig im Gebiet der Europäischen Union aufhaltenden Verbraucher. Durch einen neuen Absatz 7 des § 675f BGB sollte dann geregelt werden, wann eine derartige Verpflichtung des Kreditinstituts nicht bestehen sollte. Die Kontoeinrichtung sollte danach etwa dann unzumutbar sein, wenn der Kunde Dienstleistungen bei Kreditinstituten missbraucht hat oder bei Antragstellung wissentlich für das Vertragsverhältnis wesentliche Angaben falsch oder gar nicht gemacht hat. Dem Bundestag wurde dieser Gesetzentwurf am 10.7.2013 (Bundestagsdrucksache 17/14363, vom 10.7.2013) vorgelegt. Die Bundesregierung nahm zu diesem Gesetzesentwurf in der Anlage ablehnend Stellung: Sie hielt zum damaligen Zeitpunkt ein gesetzgeberisches Tätigwerden auf nationaler Ebene nicht für erforderlich. Wegen des Diskontinuitätsprinzips kam es letztlich nicht mehr zu einer Beschäftigung des Bundestages mit diesem Gesetzentwurf.

2. *Bürgerkonto der Sparkassen*

In einer Erklärung vom 26.9.2012 (Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2012) teilte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband mit, dass die 423 deutschen Sparkassen ab Oktober 2012 jeder Privatperson in deren Geschäftsgebiet ein Guthabenkonto einrichten. Dieses Konto wird unter dem Stichwort „Bürgerkonto“ geführt. Höhere Entgelte gegenüber Konten mit Überziehungskredit fallen nicht an. Eine Kontoeinrichtung erfolgt dann nicht, wenn die Kontoführung für die Sparkasse aus wichtigen Gründen unzumutbar ist.

3. *EU-Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen*

Nachdem bereits in der Vergangenheit auch europaweit vielfach die Problematik der Kontolosigkeit der EU-Bürger beklagt worden war, haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union am 23.7.2014 die Richtlinie 2014/92/EU über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen erlassen (veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union 2014: 214). Diese Richtlinie wird allerdings nicht automatisch deutsches Recht, sondern ist vom Bundesgesetzgeber noch in entsprechende Vorschriften umzusetzen. Hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften hat er dabei einen gewissen Spielraum, dessen Umfang sich aus den einzelnen Regelungen der Richtlinie ergibt. Zentrale Vorschrift für das Jedermann-Konto ist Art. 16 dieser neuen Richtlinie, nach dessen Nr. 1 die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass in ihrem Hoheitsgebiet Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen von allen oder einer ausreichend großen Zahl von Kreditinstituten angeboten werden. Dieses Recht steht allen Verbrauchern mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union zu (Art. 16 Nr. 2 der Richtlinie). Ausdrücklich sind auch Verbraucher ohne festen Wohnsitz, Asylsuchende und Verbraucher ohne Aufenthaltstitel, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, genannt. Die Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis kann in den nationalen Vorschriften vom Nachweis eines „echten Interesses“ abhängig gemacht werden, einem Begriff, der in die deutsche Rechtssetzungspraxis bisher noch keinen Eingang gefunden hat. Die nationalen Regeln müssen vorschreiben, dass Kreditinstitute spätestens zehn Geschäftstage nach Eingang eines vollständigen Antrags eines Verbrauchers auf Eröffnung eines Guthabenkontos entweder dieses Konto zu eröffnen oder diesen Antrag abzulehnen haben (Art. 16 Nr. 3 der Richtlinie). Das Kreditinstitut hat bei Ablehnung den Verbraucher schriftlich über die Ablehnung und die genauen Gründe der Ablehnung zu informieren. Dem Verbraucher sind auch das Verfahren zur Einlegung einer Beschwerde gegen die Ablehnung/alternative Streitbeilegung und entsprechende Kontaktdaten mitzuteilen. Weiterhin ist sicherzustellen, dass Kreditinstitute den Antrag ablehnen, wenn die Kontoeröffnung Vorschriften über die Verhinderung der Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierungsbekämpfung verletzen würde (Nr. 4 des Art. 16). Ein weiterer Ablehnungsgrund kann sein, dass der Verbraucher bereits über ein Guthabenkonto verfügt (Art. 16 Nr. 5 der Richtlinie). Nach Art. 16 Nr. 6 der Richtlinie können durch die Mitgliedstaaten weitere eng begrenzte und konkrete

Fälle festgelegt werden, in denen der Antrag abgelehnt werden darf oder muss, um so einen Missbrauch des Rechts auf Kontozugang zu verhindern.

Im Art. 17 der Richtlinie ist dann klargestellt, welche Merkmale ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen mindestens aufweisen muss. Möglich müssen die Eröffnung, Führung und Schließung eines Kontos, die Einzahlung eines Geldbetrags, Barabhebungen am Schalter und an Geldautomaten (außerhalb der Öffnungszeiten), Ausführung von Lastschriften, Zahlungsvorgängen mit Zahlungskarten (einschließlich Online-Zahlungen) und Überweisungen einschließlich Daueraufträgen an Terminals, Schaltern oder über das Online-System des Kreditinstituts sein.

Von besonderer Bedeutung sind auch die Regelungen der etwas versteckten Art. 24 und 25 der Richtlinie: Nach Art. 24 der Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten für Streitigkeiten ein Zugang zu einem wirksamen und effizienten alternativen Streitbeilegungsverfahren zu regeln. Nach Art. 25 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten aber (zusätzlich) auch einen „spezifischen Mechanismus vorsehen“, mit dem sichergestellt werden soll, dass bei Verweigerung eines Zahlungskontos Verbraucher einen „effektiven Zugang zu einem unentgeltlichen Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen erhalten“.

4. Kontoeröffnung für Flüchtlinge

Schon im März 2014 hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert, Flüchtlingen eine Kontoeröffnung zu ermöglichen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/905, vom 24.3.2014). Denn nach dem Geldwäschegesetz (GwG) können ausländische Staatsangehörige, die lediglich eine Duldung nach § 60a Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes haben, kein Konto eröffnen. Dies ist darin begründet, dass die wenigsten der Geduldeten ihre Identität durch gültigen amtlichen Ausweis mit Lichtbild belegen können; dies ist jedoch nach § 4 Absatz 4 Nummer 1 GwG Voraussetzung für eine Kontoeröffnung. Im Februar 2015 hat sich der Finanzausschuss des Bundestages mit diesem Antrag befasst. Wenn sich auch alle Fraktionen in dieser Sitzung einig waren, dass Flüchtlinge und Asylbewerber die Möglichkeiten haben sollen, ein Bankkonto zu eröffnen, hat der Finanzausschuss gleichwohl empfohlen, diesen Gesetzentwurf abzulehnen, da es rechtliche Bedenken an dem vorgeschlagenen Weg gebe. Der Bundestag ist dieser Empfehlung in seiner Sitzung vom 19.3.2015 gefolgt (Bundestagsplenarprotokoll 18/94, vom 19.3.2015, S. 9025C – 9025D). Diese Personengruppe ist aber ohnehin von der EU-Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungsentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen erfasst (vgl. III.3).

IV. Mögliche Umsetzung der EU-Richtlinie

1. Zeitplanung

Damit diese Richtlinie in Deutschland gilt, muss sie, wie bereits unter III 3 ausgeführt, zunächst in nationales Recht umgesetzt werden. Nach Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie hat die Bundesregierung dafür bis zum 18. September 2016 Zeit. Wie der Parlamentarische Staatssekretär Ulrich Kelber in seiner Antwort auf die Frage der Abgeordneten Caren Lay (DIE LINKE) zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens mitteilte (Antwort vom 30.1.2015, Bundestagsdrucksache 18/3888: 13), arbeiten die beteiligten Bundesministerien, insbesondere das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, an einem ersten Entwurf für die Umsetzung der Richtlinie. Während es in der Antwort noch heißt, dass der Entwurf „rechtzeitig“ vorgelegt werde, hat ein Vertreter der Bundesregierung im Finanzausschuss (vgl. heute im Bundestag Nr. 098, vom 25.2.2015, unter 1) erläutert, dass ein Referentenentwurf für ein Zahlungskontengesetz vor der Sommerpause vorgelegt werden solle; der Kabinettsbeschluss sei für September 2015 vorgesehen.

2. Mögliche Gestaltung der nationalen Regelungen

Wie könnten nun mögliche nationale Regelungen zu einem Zahlungskonto nach der EU-Richtlinie aussehen? Art. 16 der Richtlinie regelt einen Rechtsanspruch des Verbrauchers, die Umsetzung dieses Anspruchs in nationales Recht ist damit aber noch nicht in allen Einzelheiten vorgegeben. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die nachfolgenden Überlegungen des Verfassers nur mögliche gesetzliche Regelungen in den Blick nehmen, die endgültigen Regelungen von diesen Überlegungen völlig abweichen können.

a) Verwaltungsrechtliches Verfahren

Möglich ist zum Beispiel, dass der Rechtsanspruch durch ein verwaltungsrechtliches Verfahren abgesichert wird, an dem die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beteiligt ist. Rechtssystematisch entspricht dies aber nicht den bisherigen Regelungen zum Girovertrag: Diese sind in den §§ 675ff. BGB (Zahlungsdienste) enthalten. Ein derartiger Systembruch würde vom deutschen Gesetzgeber sicher nur dann begangen, wenn auf andere Weise dem Recht auf ein Girokonto nicht entsprochen werden kann.

b) Verankerung des Anspruchs im Bürgerlichen Gesetzbuch

Es erscheint daher sinnvoller, den Anspruch auf ein Guthabenkonto (so genannter Kontrahierungszwang) im Bürgerlichen Gesetzbuch im unmittelbaren Zusammenhang mit den §§ 675c ff. BGB zu regeln. Die Ablehnungsgründe sollten eng gefasst werden, auch um einer möglichen Interpretation durch die Kreditinstitute wenig Raum zu geben. Ob man die Ablehnungsgründe allerdings allein auf objektiv feststellbare Unzumutbarkeitsfälle begrenzen kann wie z.B. den Missbrauch der Leistungen des Kreditinstituts durch den Kunden oder die zwölfmonatige umsatzlose Kontoführung, so dass ein größerer Aufwand bei der Feststellung nicht erforderlich ist (vgl. Springeneer 2006: 318), erscheint sehr optimistisch. So ist in den Sparkassenverordnungen der Länder, die einen Kontrahierungszwang vorsehen, überwiegend auch eine Generalklausel vorgesehen, die eine Ablehnung der Kontoeröffnung ermöglicht³. Allein objektiv feststellbare Unzumutbarkeitsfälle dürften daher nicht ausreichen. Da in Umsetzung des Art. 16 Nr. 7 der Richtlinie eine schriftliche Begründung bei Ablehnung der Einrichtung eines Kontos erforderlich ist und wegen Nr. 3 dieser Vorschrift spätestens zehn Geschäftstage nach Eingang des Antrags eine Ablehnung erfolgen muss, könnte man an eine Regelung denken, nach der im Fall einer unterlassenen schriftlichen Begründung innerhalb von zehn Geschäftstagen die erklärte Ablehnung der Kontoeröffnung unwirksam wird. Die nach Art. 24 der Richtlinie erforderliche alternative Streitbeilegung dürfte nach Aussicht des Verfassers keine große Bedeutung erlangen, wenn daneben ein effektiver zivilrechtlicher Rechtsschutz gegeben ist. Denn die bisherigen Erfahrungen mit den Kundenbeschwerdestellen im Rahmen der ZKA-Empfehlung sind alles andere als ermutigend: Eine mehrmonatige Vorprüfung ist keine Seltenheit; zudem sind die Schlichtungssprüche nicht verbindlich (s. Springeneer 2006: 317). Außerdem wird gelegentlich die Nähe der Schlichter zu den Kreditinstituten bemängelt. Ein Verfahren der alternativen Streitbeilegung ist also allenfalls dann sinnvoll, wenn es verbindlich ist.

Wird eine Kontoeröffnung von einem Kreditinstitut daher abgelehnt, ist der Zivilrechtsweg zu beschreiten. Da dem Kunden unter Umständen deutliche Nachteile bei Nichteröffnung eines Kontos drohen, dürfte auch der Erlass einer einstweiligen Verfügung gem. §§ 935 ff. ZPO möglich sein, durch die die einstweilige Einrichtung eines Kontos bei dem die Eröffnung ablehnenden Kreditinstitut erreicht werden kann. Anderenfalls wäre wegen der langen Dauer der

3 So z.B. in § 5 Abs. 2 Sparkassenverordnung Sachsen-Anhalt: „Eine Verpflichtung zur Führung eines Girokontos besteht nicht, wenn (...) 4. aus anderen Gründen die Aufnahme oder Fortsetzung der Geschäftsbeziehung der Sparkasse nicht zumutbar ist.“

Gerichtsverfahren in Deutschland die Verfolgung im Gerichtswege ein stumpfes Schwert. Um an der Zulässigkeit eines einstweiligen Verfügungsverfahrens keine Zweifel aufkommen zu lassen, sollte eine entsprechende Vorschrift in die Zivilprozessordnung eingefügt werden.

Eine besondere Bedeutung könnte die Umsetzung des Art. 25 der Richtlinie enthalten, so der deutsche Gesetzgeber diesen „Mechanismus“ tatsächlich im deutschen Recht vorsehen möchte. Nach Art. 25 können die Staaten einen „spezi-fischen Mechanismus“ vorsehen, mit dem die Verbraucher „effektiven Zugang zu einem unentgeltlichen Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen erhalten“. Hier ließe sich vieles erörtern. So könnte eine Regelung wie in Frankreich eingerichtet werden: Dort kann der Kunde mit der schriftlichen Ablehnung entweder bei einem anderen Kreditinstitut vorstellig werden oder bei der örtlichen Filiale der Banque France, die ihm ein anderes Kreditinstitut zuweist. Alternativ schaltet das ablehnende Kreditinstitut auf Bitte des Verbrauchers unmittelbar die Banque de France ein, die dann dem Verbraucher unverzüglich ein neues Kreditinstitut zuweist (vgl. dazu ausführlich Springeneer 2006: 319). Dabei ist allerdings zu bedenken, dass es Ablehnungsgründe gibt, die auch ein anderes Kreditinstitut nicht zu einem Vertragsabschluss verpflichten können (vgl. unter 3, z.B. der Verstoß gegen Geldwäschevorschriften). Erörterungswürdig erscheint dem Verfasser auch, ob nicht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Zivilverfahrens eine einstweilige Verpflichtung des ablehnenden Kreditinstituts zur Führung des Kontos eingeführt werden könnte. Auch diese Verpflichtung könnte aber nur für Ablehnungsgründe gelten, die nicht eine generelle Ablehnung der Kontoführung beinhalten.

V. Fazit

In die auf Grund der Richtlinie 2014/92/EU der Europäischen Union erforderliche nationale Implementierung eines Rechts auf ein Girokonto werden zu Recht große Hoffnungen gesetzt. Man würde sich als Augur betätigen, wollte man über die mögliche genaue Ausgestaltung dieses Rechts zum gegenwärtigen Zeitpunkt Voraussagen machen. Eines kann man aber schon heute prophezeien: Das Phänomen der Kontolosigkeit wird mit dem gesetzlichen Anspruch auf ein Girokonto nicht völlig verschwinden, sei es wegen fehlender Kenntnis der gesetzlichen Regelungen, sei es, weil die Kunden die Rechtsdurchsetzung scheuen.

Literatur

- Amtsblatt der Europäischen Union 2014: Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontenentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, ABLEU vom 28.8.2014 Nr. L 257, 214
- Bericht der Bundesregierung 2006: Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, Bundestagsdrucksache 16/2265, vom 14.7.2006
- 2011: Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, Bundestagsdrucksache 17/8312, vom 27.12.2011
- Bundesagentur für Arbeit 2014: Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Hinweise; § 42 SGB II Auszahlung der Geldleistungen, Stand: 20.3.2014
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2012: Sparkassen: Ab Oktober Bürgerkonto für jede Privatperson, abrufbar unter http://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/120926_PM_Buergerkonto_97.html (abgerufen am 6. 4. 2015)
- Die Deutsche Kreditwirtschaft, DK 2015: Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft zum „Girokonto für jedermann“, <http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/die-deutsche-kreditwirtschaft/kontofuehrung/konto-fuer-jedermann/empfehlung.html>, abgerufen am 8.4.2015
- Europäische Kommission 2012: Special Eurobarometer on Retail Financial Services, Februar 2012
- Geschwandtner, Marcus/Bornemann, Ralf 2007: Girokonto für jedermann – Vertragsabschlussfreiheit, Selbstregulierung oder gesetzlicher Zwang?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2007, 1253-1256
- Grundmann, Stefan 2009: Bank- und Börsenrecht, Kap. I: Die Geschäftsverbindung zwischen der Bank und dem Kunden/Allgemeine Grundlagen, in: Ebenroth, Carsten Thomas/Boujong, Karlheinz/Joost, Detlev/Strohn, Lutz, Handelsgesetzbuch, Bd. 2, München
- Hopt, Klaus J. 2014: (7) Bankgeschäfte Rdnr. A/6. In: Baumbach, Adolf/Hopt, Klaus J., Handelsgesetzbuch, 36. München
- Iff-Überschuldungsreport 2014: institut für finanzdienstleistungen e. V., iff-Überschuldungsreport 2014, Überschuldung in Deutschland. Hamburg
- Mayen, Barbara 2011: § 47 Rdnr. 5. In: Schimansky, Herbert/Bunte, Hermann-Josef/Lwowski, Hans-Jürgen, Bankrechts-Handbuch. München
- Oberlandesgericht Bremen (OLG Bremen 2006): Urteil vom 22.12.2005 – 2 U 67/05, Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR) 2006, 294
- Segna, Ulrich 2006: Anspruch auf Einrichtung eines Girokontos aufgrund der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“, Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR) 2006, 274-280

- Springeneer, Helga 2006: Ein etwas anderer Fall von „Masselosigkeit“: Die ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“, Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht (ZVI) 2006: 313-326
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2011: Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband vom 26.8.2011, P-Konto kann Problematik des Girokontos für jedermann nicht lösen, abrufbar unter <http://www.infodienst-schuldnerberatung.de/wp-content/uploads/110826-StN-vzbv-Girokonto-fuer-jedermann-2011.pdf> (abgerufen am 6.4.2015)

*Andreas Rein, Maxstraße 29, 67059 Ludwigshafen
E-Mail: andreas.rein@hs-lu.de*